

# La regionalización argentina como proyecto. Hipótesis del Consejo Federal de Inversiones (CFI) 1961-1965

## Argentina regionalization as a project. Hypothesis of the Federal Investment Council (IFC) 1961-1965

DOI: 10.17981/mod.arq.cuc.24.1.2020.01

Artículo. Fecha de Recepción: 30/10/2019. Fecha de Aceptación: 01/12/2019.

**Alejandra Inés Monti**   
Universidad del Rosario (Argentina)  
montialejandra@gmail.com

Para citar este artículo:

Monti, A. (2020). La regionalización argentina como proyecto. Hipótesis del Consejo Federal de Inversiones (CFI) 1961-1965, *MODULO ARQUITECTURA CUC*, no. 24, pp. 9-26, 2020. DOI: <http://doi.org/10.17981/mod.arq.cuc.24.1.2020.01>

### *Resumen*

*El* artículo aborda tres proyectos de regionalización para la Argentina propuestos desde un órgano institucional como el Consejo Federal de Inversiones (CFI) entre los años 1961 y 1965. Bajo el paradigma desarrollista en clave productivista, las propuestas intentan espacializar la actividad económica del país a partir de la adopción de los polos de desarrollo como estrategia de re-equilibrio territorial. Sin embargo, las variables utilizadas, las opciones metodológicas y las bases teóricas son heterogéneas, dando como resultados tres planteos diferenciados. Esta situación es abordada como excusa para comprender el rol del CFI, sus metas, acciones y actores intervinientes.

**Palabras clave:** Consejo Federal de Inversiones; desarrollismo; institución federal; proyectos de regionalización

### *Abstract*

*The* following paper is focused on three regionalization projects for Argentina proposed from an institutional body such as the Federal Investment Council (IFC) between 1961 and 1965. Under the productivist development paradigm, the proposals try to spatialize the economic activity of the country from the adoption of development poles as a strategy of territorial rebalancing. However, the variables used, the methodological options and the theoretical bases are heterogeneous, resulting in three differentiated approaches. This situation is addressed as an excuse to understand the role of the IFC, its goals, actions, and actors involved.

**Keywords:** Consejo Federal de Inversiones; development; federal institution; regionalization projects

## INTRODUCCIÓN

En un momento particular del devenir latinoamericano en el que las desigualdades regionales se encuentran en un proceso de exacerbación y re significación, nos aproximamos a una revisión histórica de tres proyectos que, bajo la tutela de un organismo federal dentro del Estado argentino: el Consejo Federal de Inversiones (CFI), proyectaron alternativas para el diseño de un modelo de regionalización para el país en el contexto del auge de las políticas desarrollistas (1961-1965) que marcaron al continente en los años posteriores a la segunda guerra mundial. Bajo un horizonte común de cuño productivista, apoyado en la reorientación de las fuerzas económicas y la generación de nuevos espacios de crecimiento, interesa avanzar en la lectura de tres proyectos: *Proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en Argentina* (1961) del planificador norteamericano Reginald Isaacs; *Bases para el desarrollo regional argentino* (1963) gestado desde el propio CFI y, por último, *Relevamiento de la estructura regional de la economía Argentina* (1965) realizado por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella; con el fin último de identificar las ideas gestoras que posibilitan la proyección de la reconfiguración del territorio sobre la base del entendimiento económico. con miras a lograr el re-equilibrio

En línea con lo anterior, el objetivo de este artículo es analizar desde una perspectiva comparativa los tres modelos de regionalización

propuestos, entendiendo que el estudio de los mismos permite iluminar no sólo las matrices teóricas e ideas sobre la planificación regional, sino también el accionar de una agencia técnica dentro de la estructura del Estado, sus actores y vínculos internacionales, en sus intentos por modificar las condiciones estructurales de la actividad económica.

Este artículo tiene la siguiente estructura. Tras la introducción, se expone el desarrollo del CFI como organismo estatal dentro del cual surgen las propuestas de regionalización, reconociendo las referencias teóricas que permitieron avanzar en su construcción. A continuación, se plantea la discusión sobre la definición de la región en el contexto desarrollista periférico a partir del desarrollo de las tres propuestas del CFI. La última sección retoma los postulados propuestos, reflexionando sobre la práctica del Consejo en relación a la planificación regional.

### *Un Consejo plural desde una perspectiva horizontal: el accionar del CFI*

La particularidad del CFI radica en que, desde su constitución, impone una impronta federal dada por la co-participación de las provincias argentinas, la Municipalidad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, situación que se expresa tanto en términos de aportes de financiación, como en la multiplicidad de la distribución de las tareas y cargos dentro de la institución.

Creado durante la presidencia de Arturo Frondizi, el 29 de Agosto de 1959 se aprueba la carta orgánica del CFI, la cual establece la creación de este órgano de "*investigación, coordinación y asesoramiento*" (Consejo Federal de Inversiones, 1959, p. 2) cuyo objetivo fue el de orientar las decisiones e inversiones nacionales y extranjeras tendientes al desarrollo equilibrado del territorio nacional.

Miguel de Marco (h) sostiene que el propósito central de su consolidación fue "*la búsqueda de soluciones a problemas comunes dentro de un amplio sentido de federalismo*" (De Marco, 2012). Con una fuerte voluntad de descentralización del poder económico, político y burocrático tradicional argentino, el CFI se gesta con el objetivo de dar respuesta a los problemas de la concentración nacional y desde allí delinear programas de desarrollo integral para las distintas economías zonales, "*con el fin de lograr un aprovechamiento racional y adecuado de las riquezas naturales en pro de la anhelada descentralización y jerarquización del interior argentino*" (Quilici & Freaza, 1960, p. 6).

Desde sus inicios y bajo la dirección del Dr. Juan Quilici, el Consejo se plantea como una estructura de organización y trabajo que se diferencia de los organismos burocráticos tradicionales, sobre la base de una participación horizontal no jerarquizada, que involucra además diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, inter-regional, municipal). A esta organización se le suma una profunda fé en la técnica, objetiva y desproblematicada de un

posicionamiento ideológico, insertando a este organismo en un proceso más amplio de transformación de los paradigmas disciplinares, que posibilita la amplitud de miradas bajo las que se construyen las consultorias y proyectos realizados desde el mismo.

Pero esta novedad para la burocracia Argentina, tiene como marco de referencia al *Council of State Governments* de los Estados Unidos, sustentado en una nueva agencia técnica dentro del Estado que, desde su perfil técnico, generará una serie de prácticas que posibilitan la generación y distribución de información relevante para la toma de decisiones. Un órgano que intenta, en base a un diagnóstico común, llenar el vacío que refiere a la construcción de indicadores y datos relevantes a escala nacional, con el objetivo último de mejorar los programas y procesos de gobernanza, consolidar una agenda de temas para el país, sumado a apuntalar un nuevo espacio dentro del Estado caracterizado por el saber técnico y científico, que propone redefinir las prácticas burocráticas.

Los objetivos del Consejo muestran el posicionamiento político y técnico de la institución, así como también su marco de referencias, en línea con la programa político-económico desarrollista, basado en la planificación del proceso de sustitución de importaciones y la exportación manufacturera con el consiguiente aumento de la productividad sobre la base de la incorporación acelerada de la tecnología a partir de la capitalización de inversiones nacionales y extranjeras. Como bien afirma Rogelio Frige-

rio (1963) en referencia a las posibilidades de los estados sub-desarrollados de modificar sus estructuras económicas internas "*es necesaria una programación del planeamiento en el ámbito interno para producir una integración orgánica de los factores nacionales en desarrollo, el agro y la industria*" (p. 1). De esta forma la industria pesada (energía, acero y química), la industria liviana, la generación de infraestructuras territoriales y la explotación agropecuaria intensiva se consolidan como las premisas económicas para lograr el equilibrio territorial y el desarrollo armónico del país, condición que posibilita una lectura de las líneas de investigación del Consejo y su correspondencia con la política económica nacional y los lineamientos establecidos desde los organismos internacionales (Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL) en el marco de la cooperación técnica de la Alianza para el Progreso.

En paralelo, y promovido desde la propia Alianza, se crea en 1961 el Consejo Nacional del Desarrollo (CONADE) dedicado a la "promoción del desarrollo económico del país" (Ministerio de Economía, 1961; García, 2018; Jáuregui, 2014). Esta acción posibilita comprender la necesidad de estructurar y encauzar las políticas desarrollistas desde el aparato burocrático estatal sumado a canalizar la inversión extranjera. Sin entrar en detalles sobre el funcionamiento del CONADE, interesa destacar que mientras el mismo surge del propio Ministerio de Economía y con apoyo de la CEPAL, el CFI es propuesto

desde una horizontalidad de las provincias, condición que le otorga mayor independencia frente a las políticas nacionales.

Autores como Mario Rapoport (2004), Anibal Jáuregui (2014) o Ariel García (2018), analizan particularmente el *Plan de Desarrollo 1965-1969* del CONADE, identificando la sistematización de la información y la formulación de un plan que regulara los diferentes plazos de la economía tanto del sector público como privado, alentando un planteo flexible que "fuera sujeto a revisiones y ajustes periódicos de acuerdo con el devenir económico nacional" (García, 2018).

Vamos a ver que parte de estas propuestas han sido presentadas en las variables de los proyectos de regionalización del CFI y, aunque es imposible construir una referencia directa, sostenemos que su accionar operó en el período como un laboratorio de experimentación de ideas de la planificación regional en clave productivista, un espacio que congregó actores de diferentes disciplinas y contextos académicos- burocráticos que permitió, como nunca antes en el país, la multiplicidad de miradas sobre el territorio nacional.

### *La región para el desarrollo. Las propuestas del CFI*

En el marco del CFI entre 1961 y 1965 se promueven tres propuestas de planificación regional para el territorio nacional que permiten identificar ciertas ideas tendientes a la comprensión de las implicancias del desarrollo en nuestro país. Sergio Boisier (1979) sostiene que

la planificación para el desarrollo tiene como objetivo transformar una sociedad altamente heterogénea en otra más homogénea desde una perspectiva que asume *la distribución del ingreso, el acceso a los servicios, la participación política y las diferencias urbano-rural* como factores de identificación y diferenciación.

Desde esta perspectiva, el territorio adquiere un rol central para la comprensión de los procesos de diferenciación y heterogeneidad social, política y económica, identificando que es a partir de la diagramación de modelos regionales que resulta posible intervenir y transformar los territorios con el fin último de revertir las desigualdades históricas de nuestras sociedades.

Pero, ¿qué características adquiere la planificación del desarrollo regional en Argentina? En primer lugar, debemos entender que en la definición de los diferentes modelos regionales subyace un interés de transformación y homogeneización tendiente a la búsqueda de equilibrio desde una perspectiva que asume el factor económico como un vector central. Esto se expresa a partir de la centralidad otorgada a los programas de cuencas hidrográficas, de producción de energía y de desarrollo de materias primas, de localización y concentración poblacional, flujos de transporte y comunicaciones, producción agrícola-ganadera e industrial, asumiendo la necesidad de preparar los territorios para la generación de infraestructuras que posibiliten el desarrollo de nuevos programas industriales y de esa forma, incorporar nuevas economías a regiones que sufren diferentes grados “atraso”.

En segunda instancia, la planificación regional implica un intento de modernización social, económico y político, en el que el manejo estratégico del tiempo, los recursos y el espacio desde el Estado, a través de las nuevas agencias técnicas que se consolidan como ámbitos importantes en la definición del pensamiento y el diseño de programas que permiten identificar ideas y mecanismos de intervención territorial en línea con la búsqueda del desarrollo.

Esta condición posibilita la generación y formación de un nueva elite de técnicos que, bajo la figura del experto, avanzan sobre un nuevo tipo de profesional preparado para la burocracia que procura delinear el perfil social y productivo del país a partir de la generación de nuevos mecanismos de gestión y administración de los usos del suelo y la localización de las inversiones, en línea con los presupuestos declinados en relación a las especificidades de los conflictos y posibilidades de América Latina, en particular por la CEPAL pero también por otras usinas del pensamiento fundamentalmente norteamericanas en los años posteriores a la posguerra.

El análisis que proponemos parte de la lectura de tres proyectos de regionalización para el país. *Proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en Argentina* realizado por Reginald Isaacs (1961), *Bases para el desarrollo regional argentino*, realizado por un equipo técnico del CFI en el año 1963, y, por último, *Relevamiento de la estructura regional económica argentina* encaargado al Instituto Torcuato Di Tella en el año 1961.



En ellos es posible analizar por un lado, las diferentes lógicas de conformación de los modelos regionales a través de la selección de variables de análisis; y por el otro, las diferentes acepciones del desarrollo regional y su vinculación con programas políticos/técnicos diferenciados. Una lectura comparativa de los proyectos posibilitará comprender el carácter heterogéneo de las propuestas, tanto en términos metodológicos como en la concepción de las relaciones de las diferentes regiones con el sistema político y productivo a nivel nacional, identificando el rol del CFI como un espacio de investigación y exploración por fuera de las estructuras estatales tradicionales, permitiendo asumir la heterogeneidad como un valor central de la institución.

- *Proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en Argentina*

En el año 1961 el planificador norteamericano Reginald Isaacs elabora una propuesta de regionalización para la Argentina sobre la base de la proyección del desarrollo económico del país. El mismo se realiza en el marco de un convenio entre el CFI y la Dirección de Asuntos Sociales, Subdirección de Vivienda, Edificación y Planificación de las Naciones Unidas. Como bien señala Jeffrey Taffet (2007) “la asistencia técnica no está, ni debería estar, divorciada de los objetivos de la política” (p. 2), condición que nos permite situar este trabajo en un contexto más amplio de articulación entre las políticas de

cuño desarrollistas propuestas por el gobierno de Frondizi y los organismos internacionales de financiación y asistencia técnica.

La selección de Isaacs no es casual, a su experiencia en proyectos de planificación en los Estados Unidos, Puerto Rico, las Islas Vírgenes y sudamérica (Uruguay, Ecuador y Venezuela), se le agrega su rol como director del *Department of City and Regional Planning* (1953-1964) en la Universidad de Harvard. A este reconocimiento profesional le sumamos sus vínculos con actores argentinos que se formaban en el departamento a su cargo (J. E. Hardoy y O. Yujnovsky), condición que permite establecer una red multiescalar de vínculos que lo sitúan como un profesional idóneo temáticamente, pero también con el conocimiento de informantes claves que le facilitan un acercamiento al territorio.

Isaacs asumió el rol de especialista desde el inicio del proyecto en 1960, diagramando un esquema de trabajo en el tiempo que delineaba las formas de articulación entre el Estado Argentino y las instituciones supranacionales: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) debía proveer economistas consultores, mientras que Las Naciones Unidas “podrían proporcionar además profesionales de los países interesados, en forma de becados, quienes participarían en la formulación del proyecto como parte del proceso de adiestramiento” (Isaacs, 1961, p. 49).

Cordinación del proyecto, asesorías en temas puntuales y formación de planificadores constituyen la base de la propuesta de acción de los organismos supranacionales en el marco del proyecto, asumiendo acciones directas (asesorías) e indirectas (formación) en el tiempo.

El encargo del proyecto a Isaacs por el Estado Argentino consistía en:

“el desarrollo de un proyecto piloto dentro de un adecuado desarrollo regional para decidir los pasos a adoptarse para el mejoramiento de varias regiones de la Argentina, y lograr así una distribución equitativa de las actividades económicas y sociales” (Isaacs, 1961, p. II).

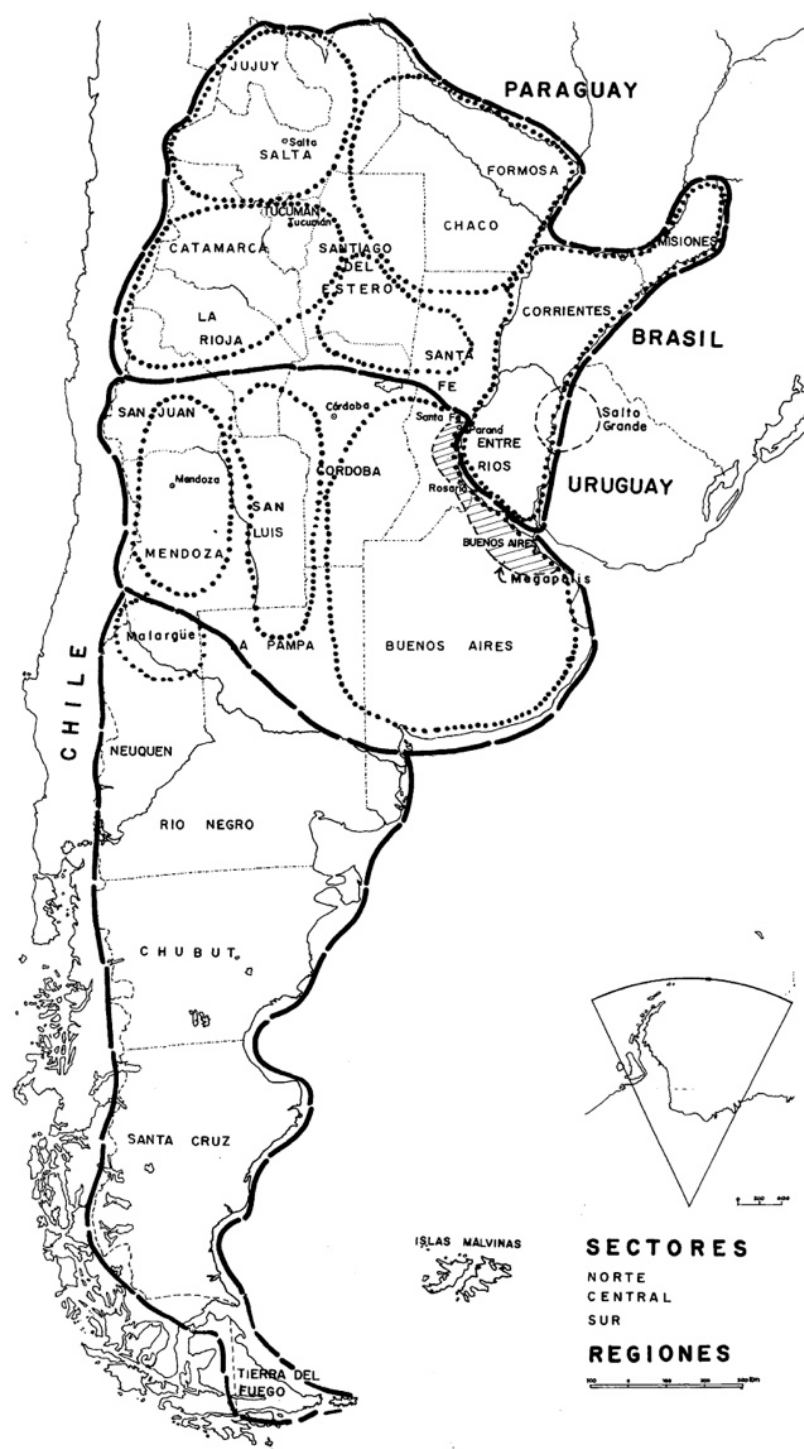
La temporalidad del proyecto está dividida en dos: un primer abordaje de largo alcance, vinculado principalmente a la definición de los criterios y variables necesarios para comprender y avanzar en la proyección de un modelo regional para el país; un segundo abordaje diseñado para el corto y mediano plazo, en el que se propone la construcción de una sub-región modelo y su confrontación con una serie de sub-regiones “proyectos” propuestas por el autor en base a la información recopilada.

Isaacs entiende a la región como una hipótesis a construir, un organismo que posee una intrincada red de conexiones e interrelaciones que producen diversos flujos con un conjunto de entidades regionales y subregionales, que influyen en los aspectos económicos, políticos-administrativos, de localización de la pobla-

ción, así como también de organización del territorio.

En esta línea, ¿Cómo construye Isaacs la región de estudio?. En primer lugar plantea una serie de interrogantes que centran el foco de atención en las condiciones de viabilidad del proyecto planificador, identificando las posibilidades políticas administrativas, la capacidad de capitalización de la inversión pública y privada, así como también la posibilidad de actuar como un modelo que permita ser replicado en otras regiones del país, otorgándole un rol central a las ciudades existentes ya que funcionan como foco de concentración de las infraestructuras, equipamientos, capital social y capital económico.

En segundo término, reconoce para el país tres grandes sectores: norte, centro y sur, realizando un breve diagnóstico referido a las condiciones demográficas, los recursos naturales y los niveles de desarrollo. Pero esta delimitación se presenta siguiendo criterios diferentes, mientras el sector sur queda determinado por los territorios provinciales al sur del río Colorado (Patagonia), el límite entre el sector norte y centro no responde a definiciones jurisdiccionales, sino que resulta de la construcción de una línea imaginaria a la altura del meridiano 31° y que al llegar al río Paraná toma su cauce hacia el sur hasta la desembocadura con el río de la Plata.



**Figura 1.** Mapa de regionalización propuesto. Proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en la Argentina.

Fuente: Material producido por la autora.

En esta primera división operativa se observa la incorporación de la “megalópolis” Santa Fe- La Plata, conformando una de las hipótesis centrales del trabajo que reconoce la centralidad de esta franja litoral en términos poblacionales, económicos, políticos, sociales y culturales del país y reconociendo que “de elegirse cualquier región para el estudio, está deberá estudiarse en relación y comparación a la megalópolis y teniendo en cuenta sus interrelaciones” (Isaacs, 1961, p. 13).

De esta forma, la «región proyecto» propuesta por Issard se presenta dentro de lo que Walter Stöhr (1975) reconoce como uno de los paradigmas de la planificación del desarrollo regional, identificado a partir de una estrategia del «centro hacia abajo», en el que se intenta analizar las relaciones y flujos entre las diferentes regiones y su respectivo centro, desde una perspectiva orientada a la maximización del aprovechamiento de recursos y ampliación de la base económica de la Nación, pero diseñada y programada desde el centro del poder político y económico.

Así, las variables naturales (minería, petróleo, gas, flora, fauna y recursos hídricos) son consideradas como un elemento central para la determinación de la «región proyecto», sumado a condiciones productivas (agropecuaria-ganadera, industria pesada y liviana), de transporte y de urbanización. Para Isaacs es en la comprensión de la relación con la megalopolis (Santa Fé–La Plata) donde el



proyecto de región adquiere consistencia y definición, entendiendo que es de la resultante de esta interrelación que resulta posible potenciar sus roles territoriales, identificando a la región como como una variable abierta y con límites indefinidos, que se ajusta en función de la aplicación de variables según las necesidades.

Sostenemos que esta aproximación a una definición flexible sobre el proyecto de región se constituye más como una hipótesis de trabajo que como un territorio de límites definidos sobre la base de información estadística. Esta situación le permite al autor operar desde las interrelaciones y desde una mirada funcionalista, potenciando las actividades de la región en función de las necesidades del corredor litoral y su megalópolis.

- *Bases para el desarrollo regional argentino*

Este trabajo se gesta desde el propio CFI a partir de una serie de estudios realizados entre 1961 y 1963 sobre la economía del país. Dirigido por el Secretario del Consejo el Dr. Alfredo Eric Calcagno y por José Enrique Bertrán sumado a la participación, en diferentes etapas, de equipos de expertos que operan como asesores externos del mismo.

A la manera de un manifiesto institucional, el informe se plantea como una “doctrina, un diagnóstico y un modelo operativo, que elabora las bases teóricas de la programación regional” (Consejo Federal de Inversiones, 1963, p. 9), con el objetivo final de orientar el diseño de planes regionales para el desarrollo, que involucren en primera instancia una perspectiva nacional pero

teniendo en cuenta las implicancias a nivel Latinoamericano.

Esta perspectiva, permite redefinir las bases de la comprensión sobre el desarrollo, identificando en la variable geográfica un factor determinante a la hora de espacializar horizontalmente los objetivos nacionales a partir de “hacer desaparecer las zonas de escaso desarrollo y creando polos de crecimiento en todas las regiones” (Consejo Federal de Inversiones, 1963, p. 9) y, verticalmente, introduciendo adelantos técnicos análogos que posibiliten equiparar las formas de producción en todo el país.

El informe se compone de dos tomos, el primero de 138 páginas define las bases teóricas y metodológicas de la programación regional, mientras que el segundo corresponde a la *Matriz Interregional e Intersectorial de Coeficientes de Insumos Nacionales e Importados* (52 páginas) que contiene la información estadística de apoyo.

Como mencionamos anteriormente, la introducción delinea las ideas rectoras de la investigación, reconociendo un modelo de desarrollo nacional basado en la generación de nuevos polos de desarrollo. La presencia subyacente de las ideas de Rostow atraviesa la totalidad de la discusión identificando que la “Argentina es un país desarrollado en estancamiento transitorio” (Consejo Federal de Inversiones, 1963, p. 10) sumado a un reconocimiento de la ciencia y la técnica como elementos constitutivos para la especialización y el perfeccionamiento de la productividad, que permita además una nueva relación entre hombre-recursos naturales-capital. De esta forma, la

proyección de futuro se sostiene en la definición de los objetivos económicos y sociales de largo alcance sumado al reconocimiento de los medios para alcanzarlos.

En esta línea, ¿cómo se define el modelo de desarrollo regional?. La propuesta se sustenta sobre una nueva visión del país que *logre racionalizar y utilizar enérgicamente sus inmensos recursos humanos y naturales* (Consejo Federal de Inversiones, 1963, p. 13). El trabajo se apoya en un análisis histórico de las etapas económicas del país (tanto a nivel interno como en su rol dentro del sistema económico mundial) permitiendo un ensayo de la estructura económica regional que utiliza variables demográficas-territoriales, de producción (agrícola/ganadera/minera e industrial), de ingresos generados, de consumo de bienes y servicios, sumado a un diagnóstico de las importaciones por provincias para la definición del modelo.

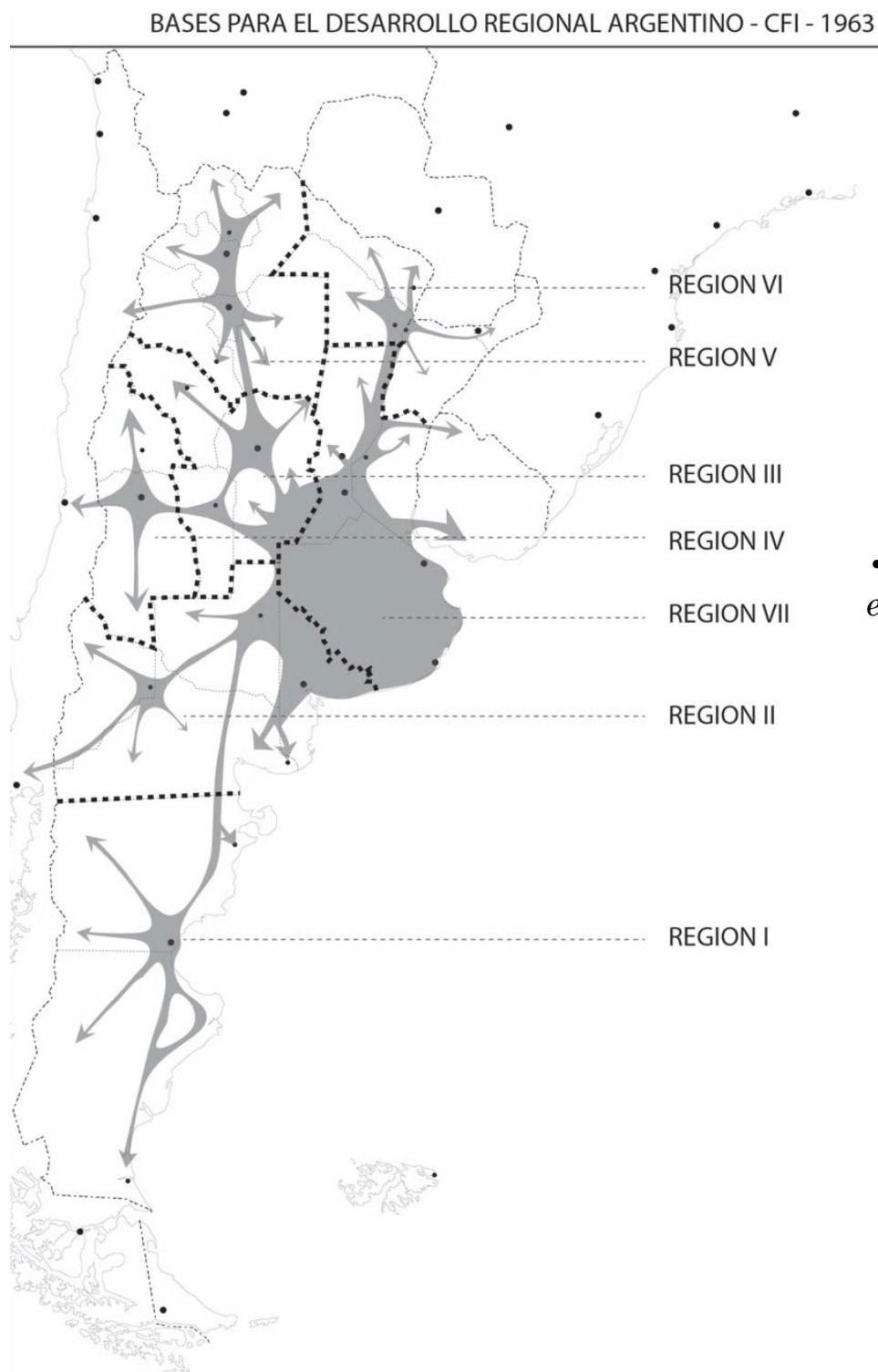
Territorialmente estas ideas se traducen en la división del país en siete regiones que, salvo para el caso de la provincia de Buenos Aires, responden a agrupamientos que respetan los límites jurídicos administrativos tradicionales. En esta delimitación prevalece la preservación de las unidades administrativas provinciales, que responden a una concepción que entiende el rol central del sistema político como “acelerador o como freno de un proceso de desarrollo” (Consejo Federal de Inversiones, 1963, p.11). A su vez, se reconocen 49 centros urbanos importantes en todo el país que adquieren diferentes roles y características en función a su dimensión demográfica y su identificación como puntos reales y potenciales de

desarrollo, así como también, la diversidad de las condiciones físico-climáticas, la dotación de recursos naturales y la existencia de accidentes geográficos.

La *zona-polo* ubicada en la Cuenca del Plata, que comprende la franja litoral entre las ciudades de La Plata-Buenos Aires-Rosario-Santa Fe es considerada en su potencial latinoamericano, retomando el análisis desde una perspectiva histórica-analítica que incorpora las variables económicas como un factor determinante en la configuración y consolidación del mercado exportador y la progresiva localización-concentración de las actividades industriales, comerciales y productivas.

Es en la dinamización de las infraestructuras y los flujos comunicacionales de esta *zona-polo* con el resto de las regiones, donde resulta posible proyectar impulsos renovadores de la estructura tradicional del país.

El modelo proyectado intenta revertir el esquema de red radial que consolidó el modelo agroexportador y que tiene al litoral como el nudo económico-político y poblacional del país. En este sentido, la propuesta de generación de comunicaciones inter-radios pretende configurar un modelo territorial en *telaraña* o *malla cerrada* que alentará la consolidación de polos interiores que “se integrarán con su zona de influencia y proveerán de todos los productos que podríamos llamar no continentales (por su radio de desplazamiento económico), lo que permitirá abastecer la demanda interna en mejores condiciones de costo” (Consejo Federal de Inversiones, 1963, p. 18).



**Figura 2.** Esquema de regionalización CFI.

Fuente: Material producido por la autora.

La estrategia espacial propuesta asume la escala nacional y latinoamericana, planteando en primera instancia el desarrollo del espacio-polo litoral y su integración con los polos de menor magnitud del interior. En segunda instancia, propone la definición de ejes de desarrollo que “transmitirán impulsos centrípetos y centrifugos” (Consejo Federal de Inversiones, 1963, p.19) y, por último, el desarrollo de proyectos vinculados a la explotación industrial y de hidrocarburos, que consoliden el desarrollo de los polos ejes interiores.

- *Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina*

Este trabajo es encargado por el CFI al Instituto Torcuato Di Tella, a través del Centro de Investigaciones económicas, en el año 1961. El objetivo general del mismo se orientó a la realización de un estudio descriptivo de la estructura económica regional del país, con la correspondiente diagramación de un esquema de división del territorio nacional en regiones económicas que se adapten al comportamiento espacial de la economía argentina.

En esta línea, dos objetivos específicos permiten delinear el proceso de proyecto regional, por un lado, el conocimiento cuantitativo de la estructura productiva regional, y por el otro, la construcción de modelos sobre la base de las relaciones económicas interregionales.

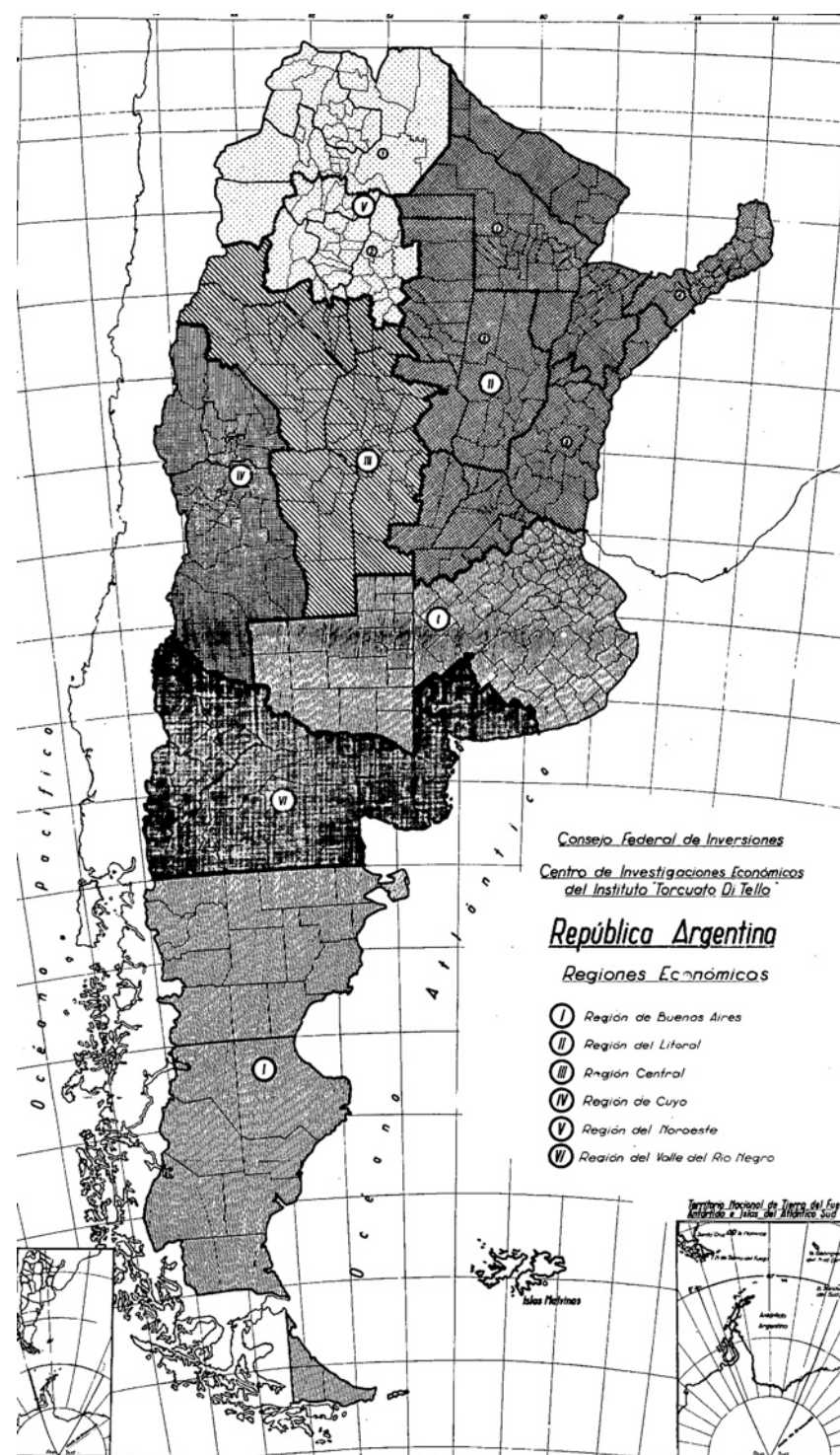
Los autores exponen muy tempranamente en el texto la metodología de trabajo utilizada, así como también su matriz teórica de referencia sos-



teniendo que “la división regional fue elaborada mediante la aplicación de un modelo de tipo gravitatorio y el análisis de información sobre flujos intra e interregionales, elementos éstos que permitieron definir un sistema de regiones nodales” (Instituto Torcuato Di Tella, 1965, p. II).

En un abanico que recorre desde la perspectiva teórica hasta la construcción de estadísticas económicas, los cinco tomos de este informe avanzan en las bases de la delimitación del esquema regional para el país, centrándonos a los fines de este escrito en los Tomos I y IV que, respectivamente, analizan los marcos conceptuales y metodológicos, sumado a la especialización a través de la construcción de una serie de cartografías.

En términos conceptuales, la selección de la idea de región nodal o polarizada sigue las bases interpretativas de la teoría de Françoise Perroux para la definición de una “unidad racional de la organización del espacio económico” (Instituto Torcuato Di Tella, 1965, p. 3). Entendiendo la selección de un modelo regional (homogéneo, polarizado o plan) como parte de una definición que depende del campo de estudio que se quiere abordar, los autores abonan la idea de la región nodal como base conceptual, entendiendo que ofrece mayores posibilidades para “el análisis de la interacción entre elementos de un área de una región determinada, y entre puntos situados en diferentes regiones del espacio económico nacional” (Instituto Torcuato Di Tella, 1965, p. 4), sumado a la imposibilidad de definir criterios de homogeneidad para la definición de regiones representativas.



**Figura 3.** Esquema de regionalización. Relevamiento de la estructura regional argentina.

Fuente: Material producido por la autora.



La modelización teórica de la región nodal se basa en una interpretación que asume las variables diferenciadas de los índices en los puntos en el espacio que responde al ordenamiento espacial en la economía<sup>1</sup> Reconociendo en su estructura las jerarquías urbanas, la distribución de las actividades, las líneas de conexión dentro del sistema (viales, flujos económicos y transportes) y un esquema decreciente de factibilidad económica en función de la lejanía con el núcleo central.

Este esquema espacial del funcionamiento regional es identificado como “paisaje económico”, donde las áreas de mercado configuran un elemento central para su definición. Haciendo énfasis en el análisis de flujos en el espacio, el trabajo propone desde una perspectiva interdisciplinaria (sociólogos, geógrafos y economistas) identificar los diferentes “paisajes económicos” que, combinado con el modelo gravitatorio determina las regiones económicas del país.

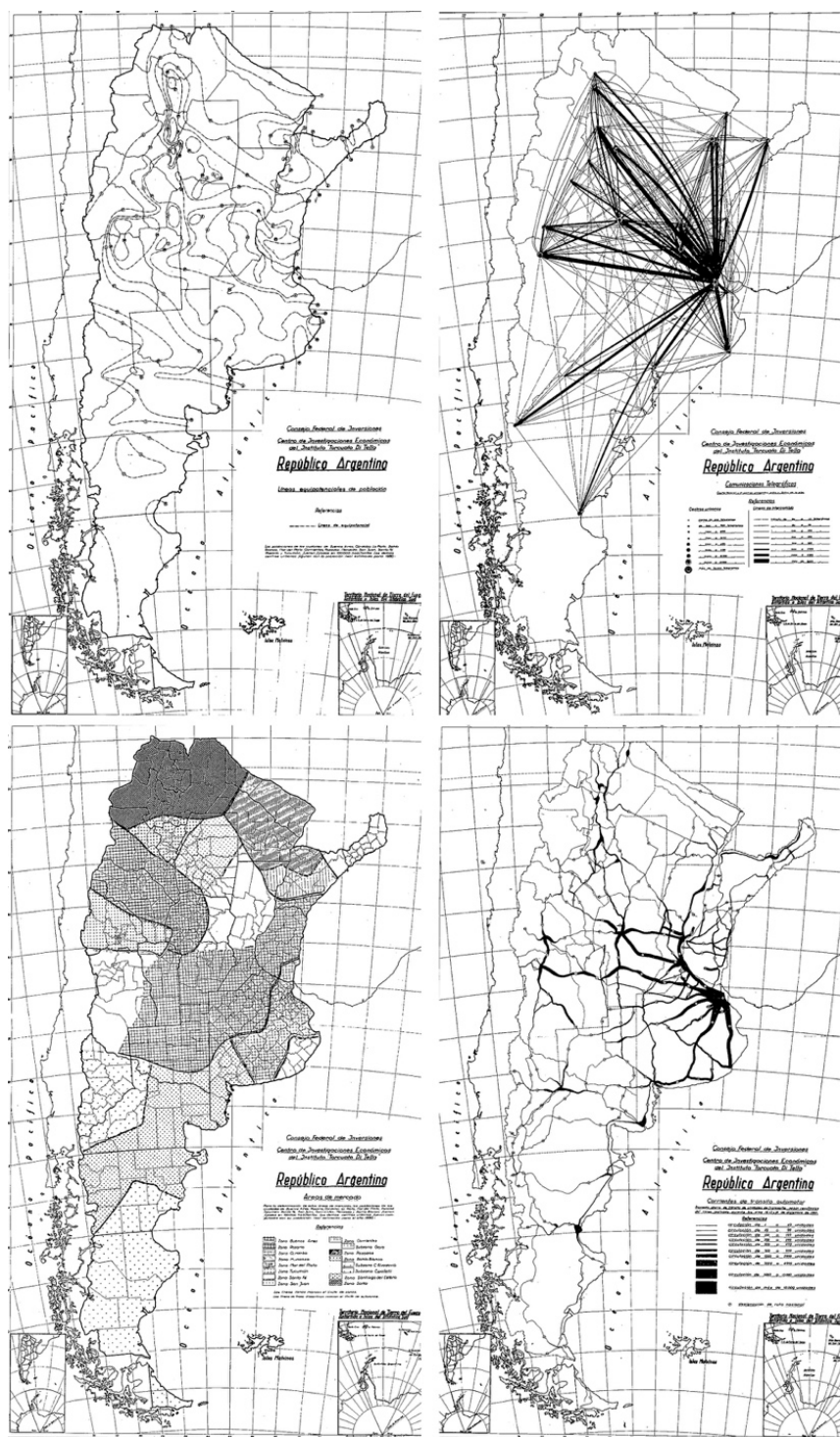
Los autores definen al modelo gravitatorio para la estructura regional de la economía Argentina a partir de la propuesta de C. D. Harris, donde el supuesto fundamental es “que los centros constituyen los núcleos de influencia para sus respectivas áreas satélites” (Instituto Torcuato Di Tella, 1965, p. 21) reconociendo la centralidad de los centros urbanos como espacios condensadores de la actividad económica y dinamizadores (en función a su tamaño) de la delineación de las redes nodales que posibilitan trazar los límites de la región.

<sup>1</sup> La idea de región nodal expresada en el informe sigue los lineamientos de Lösh y Christaller mayoritariamente.

La propuesta de regionalización a partir de la definición de seis regiones económicas y cinco sub-regiones, de una primera prueba centrada en la lógica de distribución poblacional<sup>2</sup>. En esta línea se opta por la “hipótesis de 303.000 habitantes” (Instituto Torcuato Di Tella, 1965, p. 51), identificando algunas ventajas referidas al manejo y reconocimiento de las particularidades regionales, además, de dar cuenta de una organización estructural espacial regional de la economía.

Metodológicamente, a esta hipótesis donde la distribución de los centros urbanos adquiere un rol significativo en tanto estructurante de la organización social y económica, se le superpone una verificación que identifica las variables de comunicaciones, flujos de transporte y flujos ferroviarios, sumado al reconocimiento físico del territorio argentino. Desde esta perspectiva, el modelo de regionalización propuesto, expresado por los autores como “hipótesis”, permite dar cuenta de las lógicas estructurales de la economía argentina, reconociendo y verificando cuantitativamente la centralidad que adquieren las grandes ciudades del país como centros nodales del sistema regional propuesto. A su vez, se reconoce la delimitación regional sobre la base del sistema de división político administrativo del país, utilizando en primera instancia los límites provinciales, pero conjugando esta lógica con la división de segundo orden que refiere a los departamentos provinciales, evidenciando el rol de la información censal como base cuantitativa para la definición del modelo regional propuesto.

<sup>2</sup> Este primer esquema responde: 1) poblaciones reales; 2) nivel de población 588.000 habitantes; 3) nivel de población 303.000 habitantes; 4) nivel de población 100.000 habitantes



**Figura 4.** Mapas analíticos de las variables para la definición regional. Relevamiento de la estructura regional argentina.

Fuente: Material producido por la autora.

En definitiva, los autores reconocen la gravitación de las áreas de mercado de las principales ciudades del país (Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, Mar del Plata, Tucumán, San Juan, Corrientes, Posadas, Bahía Blanca, Santiago del Estero y Salta), otorgándole un rol primordial al litoral como espacio de concentración de las actividades económicas tanto internas (producción agrícola- ganadera) como en referencia a su rol exportador, concentrando la mayor cantidad de flujos de transporte y comunicaciones.

### *Reflexiones preliminares en torno al CFI y sus propuestas de regionalización*

Como hemos abordado en el escrito, en un periodo de cinco años (1960/1965) el CFI promueve una línea de trabajos de investigación de carácter propositivo que tienen como eje de proyecto la definición de un sistema de regionalización del país. Desde una base conceptual que entiende a la región desde una idea estrictamente sustentada en la dinámica funcional, reconociendo al espacio como una superficie isomórfica y a histórica, alejándose de posicionamientos referidos a la región natural o social, se propone una interpretación del territorio como “hipótesis” a demostrar desde una concepción de sistemas sobre la base de relaciones funcionales socio-económicas.

En primer lugar, interesa remarcar el rol del CFI dentro de la estructura del Estado, reconociendo su origen y modo de trabajo particular que le posibilita operar como una agencia técnica dentro de un organigrama burocrático de cuño desarrollista. Recordemos que en el estatuto fundacional se delinean como objetivos de acción la investigación, coordinación y asesoramiento, con el fin último de “recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización” (Consejo Federal de Inversiones, 1959, p. 1). En esta línea, el temprano esfuerzo por delinear una propuesta de regionalización se presenta acorde a los desafíos de la institución en el contexto de fluctuación política del país y, particularmente, del proceso de transformación de las bases sobre lo que debía ser el desarrollo de un país periférico como la Argentina. Revisar la actividad y las propuestas en este primer lustro de funcionamiento, nos acerca al reconocimiento de la pluralidad de perspectivas que subyacen al interior de la institución, reconociendo en su práctica la convivencia de encargos a agentes externos internacionales (Isaard a través de Naciones Unidas), externos nacionales (el Instituto Torcuato Di Tella), como así también la puesta en funcionamiento de su aparato técnico, situación que posibilita el cruce entre actores, ideas y contexto de producción diferenciados.

En segundo término, analizamos los tres proyectos estudiados identificando que, si bien com-

parten el horizonte productivista, plantean estrategias de acción diferenciadas. Situamos las propuestas como variables de una concepción que entiende al territorio nacional dentro del paradigma desarrollista dominante y que, por consiguiente, orienta su acción a la consolidación de un sistema equilibrado a escala regional a partir de la generación de mecanismos de potenciación económica de las zonas más postergadas. En esta línea, resulta posible observar una base común en los tres proyectos que se apoya en la necesidad de reorientación de las actividades económica-productivas a partir de la configuración de nuevos polos de desarrollo tendientes a reconfigurar el territorio nacional a través de la generación de regiones y sub-regiones económicas.

Sin embargo, las estrategias conceptuales, metodológicas y proyectuales para definir los sistemas de regiones son diferentes.

Para Isaacs la dinámica económica de las nuevas regiones proyecto funcionan en relación al núcleo económico-productivo y concentrador social que responde a la megalópolis La Plata – Santa Fe. El proyecto del *Plan Piloto* plantea un sistema de regiones en “islas” que responde estrictamente al análisis de las relaciones y flujos entre estas y su respectivo centro, desde una perspectiva orientada a la maximización del aprovechamiento de recursos y ampliación de la base económica de la Nación, pero diseñada y programada desde el centro del poder político y económico. De esta forma, los recursos naturales, las infraestructuras territoriales, la producción



agrícola-ganadera, la industria y la urbanización son las variables utilizadas para la definición de una serie de sub-regiones proyectadas como hipótesis de trabajo y puesta en vinculación con la megalópolis. El modelo de Isaacs debe ser entendido en el contexto de su producción; la financiación de la propuesta por un organismo como las Naciones Unidas permite avanzar en la ideas detrás del esquema propuesto, identificando que las ideas referidas al desarrollo Argentino se presenta más como una hipótesis de trabajo y de definición de los temas/problemas del desarrollo regional en estas latitudes que como un modelo regional aplicable al país de manera concreta.

En *Bases para el Desarrollo Regional Argentino* la propuesta de regionalización abarca la totalidad del territorio nacional, con un fuerte énfasis en el reconocimiento de la división político-administrativa del país. El estudio se aborda desde la definición de variables que son aplicadas a cada provincia, identificando a la historia como un elemento central del análisis que permite comprender las condiciones que llevaron al país a su estado de «estancamiento transitorio». En esta línea, las siete regiones se definen a partir del análisis de un conjunto de variables centradas en el desarrollo económico-productivo, sumado a las infraestructuras territoriales y de comunicación que permiten los flujos de mercancías.

Los sistemas urbanos pre-existentes adquieren un rol distintivo en función de la determinación de los vínculos inter-ciudades definiendo un esquema que permite diferenciar las regiones a partir del reconocimiento de ciudades centrales o

grupos de las mismas que son considerados como ejes de los «nuevos polos» para el desarrollo.

En *Relevamiento de la estructura económica Argentina*, las pre-existencias urbanas son determinantes para la definición de las siete regiones económicas. Estas resultan de la superposición de los estudios analíticos realizados relativos a las áreas de mercado, las líneas equipotenciales de la población, las actividades productivas y los flujos de transporte, en una operatoria que traslada los datos cuantitativos al espacio a través de la producción de una serie de cartografías. Si bien se supone una preponderancia de las dinámicas económicas por sobre el sistema político administrativo, las resultantes regionales tienen un fuerte sesgo de reconocimiento de los límites jurídicos provinciales, convirtiendo a las regiones en una articulación entre dinámicas pre-existentes y nuevos flujos económicos propuestos. El corredor litoral (La Plata - Santa Fe) es considerado gravitante de la definición de la estructura económica nacional, en función de su potencial productivo, poblacional y como vinculación del país con el mundo.

En síntesis, es posible observar que en los casos subyace la interpretación de las regiones sobre la base de su funcionalidad, pero si en el primer caso, la propuesta está sustentada en el modelo de «región-problema», en el caso de los proyectos del CFI y el Instituto Di Tella, las variables históricas y económicas las determinantes para pensar el modelo de desarrollo propuesto, en sintonía con una idea político-administrativa que reconoce las pre-existencias como parte del diseño.



## REFERENCIAS

- De Marco, M. A. (2012). El Consejo Federal de Inversiones. Juan Quilici, su primer presidente y los orígenes de las propuestas universitarias de integración regional y coordinación del desarrollo. *épocas*, 0(5). Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/epocas/article/view/1142>
- Frigerio, R. (1963). Crecimiento económico y democracia. Buenos Aires: Losada.
- García, A. (2018). Auge y caída de la planificación regional en Argentina: Entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 27(1), 180-194. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v27n1.58053>
- Instituto Torcuato Di Tella. (1965). Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina (Informe Final N.º Tomo I; p. 357). Recuperado de Biblioteca CFI.
- Isaacs, R. (1961, octubre 31). Análisis Preliminar de un proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en la Argentina. Recuperado de Biblioteca CFI.
- Jáuregui, A. (2014). La planificación en la Argentina: El CONADE y el PND (1960-1966). 24.
- Quilici, J. A. & Freaza, J. (1960). *El Consejo Federal de Inversiones. Finalidades prácticas y argentinas*. Recuperado de Biblioteca CFI.
- Rapoport, M. (2004). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- República de Argentina. Consejo Federal de Inversiones. (1963). Bases para el desarrollo regional argentino (p. 138). Recuperado de Biblioteca CFI.
- República de Argentina. Consejo Federal de Inversiones. (1959, agosto 29). Carta Orgánica del Consejo Federal de Inversiones. Recuperado de Biblioteca CFI.
- República de Argentina. Ministerio de Economía. (1961). Creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). [Pub. L. No. Decreto 7290/1961].
- Stöhr, W. (1975). *Regional development: Experiences and prospects in Latin America*. Paris: Mouton.
- Taffet, J. F. (2007). *Foreign aid as foreign policy: The alliance for progress in Latin America*. London: Routledge.

Este artículo se enmarca dentro del proyecto “Hacia una perspectiva federal del territorio nacional. La actividad del Consejo Federal de Inversiones en el contexto del Estado planificador. 1958-1976” del cual la autora es la Investigadora Responsable. Se agradece al CONICET la financiación del mismo.

**Alejandra Inés Monti** es doctora en Arquitectura con Magister en Historia y Cultura de la Arquitectura y la Ciudad. Arquitecta CURDIUR, FAPyD, UNR - CONICET de la Universidad del Rosario (Argentina).  
<https://orcid.org/0000-0002-3182-6994>